

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 31 กรกฎาคม 2539

Federal Reserve System

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ทุกครั้งที่มีการกล่าวถึงความเป็นอิสระของธนาคารกลาง ระบบธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า Federal Reserve System มักจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของธนาคารกลางฝังรากในประวัติศาสตร์ของ Federal Reserve System

สหรัฐอเมริกามีธนาคารกลางมาแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เริ่มด้วย The First Bank of the United States ซึ่งล้มเลิกไปในปี ค.ศ. 1811 และต่อมาก็มี The Second Bank of the United States ซึ่งยุบเลิกในปี ค.ศ. 1836 โดยประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจ็กสัน (Andrew Jackson)

เหตุที่การทดลองตั้งธนาคารกลางในสหรัฐอเมริกาไม่ประสบผลสำเร็จ และต้องล้มเลิกไปถึงสองครั้งสองครา ก็เป็นเพราะว่า ประชาชนชาวอเมริกันไม่ไว้วางใจระบบการรวมศูนย์อำนาจ และไม่ต้องการธนาคารกลางในรูปแบบเดียวกับธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) เพราะเกรงว่าจะเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจมากเกินไป และเกรงว่าจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ Wall Street และบริษัทยักษ์ใหญ่

แต่การที่สหรัฐอเมริกาไม่มีธนาคารกลางยังความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมาก เพราะไม่มีองค์กรที่ดูแลนโยบายการเงิน และแก้ไขวิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ในที่สุด ผู้นำอเมริกันจึงตกลงในหลักการที่จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น แต่เป็นระบบธนาคารกลางที่มีการกระจายอำนาจและมีการถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาอเมริกันมอบหมายให้นายคาร์เตอร์ กลาสส์ (Carter Glass) แห่งสภาผู้แทนราษฎร และนายโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) แห่งวุฒิสภาเป็นผู้ร่างกฎหมายเพื่อ

จัดตั้งธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา อันเป็นที่มาของ Federal Reserve Act of 1913 ซึ่งประธานาธิบดีวูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) ลงนามเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 1913

ด้วยเหตุที่ยืดหลักการกระจายอำนาจ ระบบธนาคารกลางอเมริกัน หรือ Federal Reserve System จึงจำแนกภาคเศรษฐกิจการเงินออกเป็น 12 มณฑล แต่ละมณฑล เรียกว่า Federal Reserve District และมีธนาคารกลางหรือ Federal Reserve Bank จำนวน 12 ธนาคาร ดูแลเศรษฐกิจการเงินในแต่ละมณฑล ในปัจจุบันธนาคารกลางระดับมณฑลที่ใหญ่ที่สุด ได้แก่ Federal Reserve Bank of New York, Federal Reserve Bank of Chicago และ Federal Reserve Bank of San Francisco ธนาคารกลางระดับมณฑล 3 แห่งนี้มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้นมากกว่า 50% ของระบบธนาคารกลางทั้งระบบ

ธนาคารกลางระดับมณฑล มีฐานะเป็นสถาบันนิติบุคคลกึ่งสาธารณะ (quasi-public incorporated institution) ถือหุ้นโดยธนาคารพาณิชย์เอกชนในแต่ละมณฑล ธนาคารพาณิชย์ระดับชาติ (national banks) ซึ่งจัดตั้งโดยการอนุญาตของ Office of the Comptroller of the Currency ต้องเป็นสมาชิกธนาคารกลางในมณฑลการเงินที่สังกัดตามกฎหมาย แต่ธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้งโดยมลรัฐ กฎหมายมิได้บังคับให้เป็นสมาชิกธนาคารกลางระดับมณฑล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละธนาคาร ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกของธนาคารกลางระดับมณฑลธนาคารใด จำต้องถือหุ้นในธนาคารกลางนั้น โดยได้รับเงินปันผล 6% ของมูลค่าหุ้นที่ถือ

แต่เดิมธนาคารพาณิชย์ แม้จะมีใช้ระดับชาติ นิยมเป็นสมาชิกธนาคารกลางในมณฑลการเงินที่สังกัด แต่มีแนวโน้มลดน้อยลงในช่วงหลังปี 2490 ซึ่งสร้างความกังวลแก่ Federal Reserve System อย่างมาก การที่ธนาคารพาณิชย์เป็นสมาชิกธนาคารกลางน้อยลงย่อมมีความหมายว่า ประสิทธิภาพในการควบคุมปริมาณเงินของธนาคารกลางพลอยลดน้อยถอยลงตามไปด้วย เพราะสถาบันการเงินที่อยู่นอกการควบคุมของธนาคารกลางมีมากขึ้น แรงกดดันจากธนาคารกลางทำให้รัฐสภาอเมริกันต้องตรากฎหมายชื่อ Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารในสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกธนาคารกลางระดับมณฑลหรือไม่ จำต้องถือเงินสำรองตามกฎหมายโดยฝากไว้กับธนาคารกลาง ด้วยเหตุดังนี้ ธนาคารกลางจึงสามารถใช้อัตราเงินสำรองตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณเงินได้ ทั้งนี้ด้วยการเพิ่มหรือลดอัตราเงินสำรองตามกฎหมาย โดยขึ้นอยู่กับความต้องการลดหรือเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติ

กำหนดหน้าที่ของธนาคารกลางในการรับซื้อลดตั๋วเงิน (discount facilities) และในการเคลียร์เช็คให้แก่ธนาคารทุกธนาคารอีกด้วย

ธนาคารกลางระดับมณฑลมีคณะผู้ชำนาญการ (directors) เป็นผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญการ 9 คน โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ผู้ชำนาญการประเภท A จำนวน 3 คน ธนาคารที่เป็นสมาชิกเลือกจากผู้มีอาชีพนักการธนาคาร ผู้ชำนาญการประเภท B จำนวน 3 คน ธนาคารสมาชิกเลือกจากนักธุรกิจในภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคเกษตรกรรม และทำที่สุด ผู้ชำนาญการประเภท C จำนวน 3 คน สมาชิกผู้ว่าการของ Federal Reserve System เป็นผู้แต่งตั้ง คณะผู้ชำนาญการธนาคารกลางระดับมณฑลแต่ละแห่งจะเลือกผู้ทำหน้าที่ประธาน (President) ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ธนาคารกลางระดับมณฑลมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก โดยที่ Federal Reserve System ยากที่จะเข้าไปบงการหรือแทรกแซงการดำเนินงานของธนาคารกลางระดับมณฑลแต่ละแห่งได้

ธนาคารกลางในมณฑลการเงินต่างๆ รวม 12 มณฑล รวมตัวกันเป็น Federal Reserve System องค์การสำคัญที่ทำหน้าที่บริหาร Federal Reserve System ก็คือ สมาชิกผู้ว่าการ (Board of Governors) ซึ่งมีสมาชิก 7 คน ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ผู้ว่าการแต่ละคนอยู่ในตำแหน่ง 14 ปี โดยไม่สามารถดำรงต่ออีกเมื่อครบวาระ โครงสร้างสมาชิกผู้ว่าการถูกกำหนดในลักษณะที่มีผู้ว่าการ 1 คน ต้องพ้นจากตำแหน่งทุกสองปี ผู้ว่าการจะต้องมาจากมณฑลการเงินที่แตกต่างกัน เพื่อป้องกันมิให้มณฑลการเงินบางมณฑลมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการเงินมากเกินไป

สมาชิกผู้ว่าการมีหัวหน้าเรียกว่า “ประธานสมาชิกผู้ว่าการ” (Chairman) หากเทียบกับกรณีของไทย ประธานสมาชิกผู้ว่าการก็คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานสมาชิกผู้ว่าการ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ประธานสมาชิกผู้ว่าการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยที่ผู้ว่าการมีวาระ 14 ปี ดังนั้น ประธานสมาชิกผู้ว่าการสามารถต่ออายุและอยู่ในตำแหน่งได้นานถึง 14 ปี หากพ้นจากตำแหน่งประธานสมาชิกผู้ว่าการ ก็ยังอาจดำรงตำแหน่งผู้ว่าการต่อไปจนครบวาระได้ แต่จารีตของ Federal Reserve System ที่เป็นมาเมื่อประธานสมาชิกผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งแล้ว แม้วาระผู้ว่าการยังไม่สิ้นสุด ก็มักจะลาออกจากตำแหน่งพร้อมกันไป ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานสมาชิกผู้ว่าการด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในระบบธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารถูกถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีมีอาจแต่งตั้งคนของตนเข้าไป

ยึดกุมสภาผู้ว่าการธนาคารกลางได้โดยสะดวก ด้านหนึ่งเป็นเพราะว่า ผู้ว่าการที่ได้รับแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา อีกด้านหนึ่งเป็นเพราะว่า ผู้ว่าการที่อยู่ในตำแหน่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลก่อนหน้านี้ และมีผู้ครบวาระจำนวนไม่มาก รัฐบาลแต่ละชุดมีโอกาสดำรงตั้งผู้ว่าการเพียง 2-3 คน เนื่องจากผู้ว่าการแต่ละคนอยู่ในตำแหน่งยาวนานถึง 14 ปี และมีผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งทุก 2 ปี ในข้อเท็จจริง ผู้ว่าการมักจะลาออกก่อนครบวาระ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเงินเดือนผู้ว่าการต่ำเกินไปสำหรับผู้ที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจการเงิน ส่วนใหญ่เมื่อได้รับแต่งตั้งมักจะอยู่เรียนรู้งานและสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์จนเป็นที่พอใจแล้ว ก็มักจะลาออกจากตำแหน่ง

เมื่อแรกก่อตั้ง สภาผู้ว่าการธนาคารกลางมีผู้ว่าการโดยตำแหน่งอยู่ 2 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ Comptroller of the Currency (อธิบดีกรมธนารักษ์ ?) ซึ่งอาจถือเป็นตำแหน่งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ในการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1935 Banking Act of 1935 ยกเลิกผู้ว่าการโดยตำแหน่ง ยังผลให้ผู้ว่าการทุกคนต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา